

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/64449>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

# Van klippen en kapen: de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking onder Agnes van Ardenne

PAUL HOEBINK

ZE WAS DE FELLE WOORDVOERDER VAN het CDA op het terrein van ontwikkelingssamenwerking – zo fel, dat ze zich tijdelijk terugtrok toen de debatten met Eveline Herfkens een beetje uit de hand liepen. In juli 2002 mocht uitgerekend zij de Herfkens opvolgen die zij zo betweterig vond.<sup>1</sup> Die opvolging was er eerst een als staatssecretaris, maar na de roerige stranding van het kabinet-Balkenende I kwam ze opgewaardeerd terug als minister in Balkenende II.

Agnes van Ardenne nam de erfenis van Herfkens niet over in de gemakkelijkste tijd. Een krimpende Nederlandse economie leidt tot een krimpende ontwikkelingsbegroting. Haar voorgangster had een aantal veranderingsprocessen op gang gebracht, maar niet allemaal afgemaakt en bovendien een belangrijk deel van de achterban tegen zich in het harnas gejaagd.<sup>2</sup> Daarnaast lijkt een groot deel van het ambtenarenapparaat murw te zijn geslagen, is er kritiek op de naar-binnen-gerichtheid van het Ministerie en de verkoking binnen het apparaat zelf. Sceptis over de resultaten van de hulp zijn ook in de Kamer voelbaar. Ten slotte werd ook Van Ardenne belaagd met adviezen vanuit een Interdepartementaal Beleidsonderzoek die niet gemakkelijk te omzeilen waren. Zo komen de jarenlange punten van debat in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking weer terug in nauwelijks nieuwe jaszjes: de omvang van de hulp en de vervuiling van de begroting, de landenkeuze, de moeilijke uitvoerbare adviezen, de vage nota's, de relaties met het bedrijfsleven en de moeizame cohabitatie met het apparaat.

## Bezuiniging en vervuiling

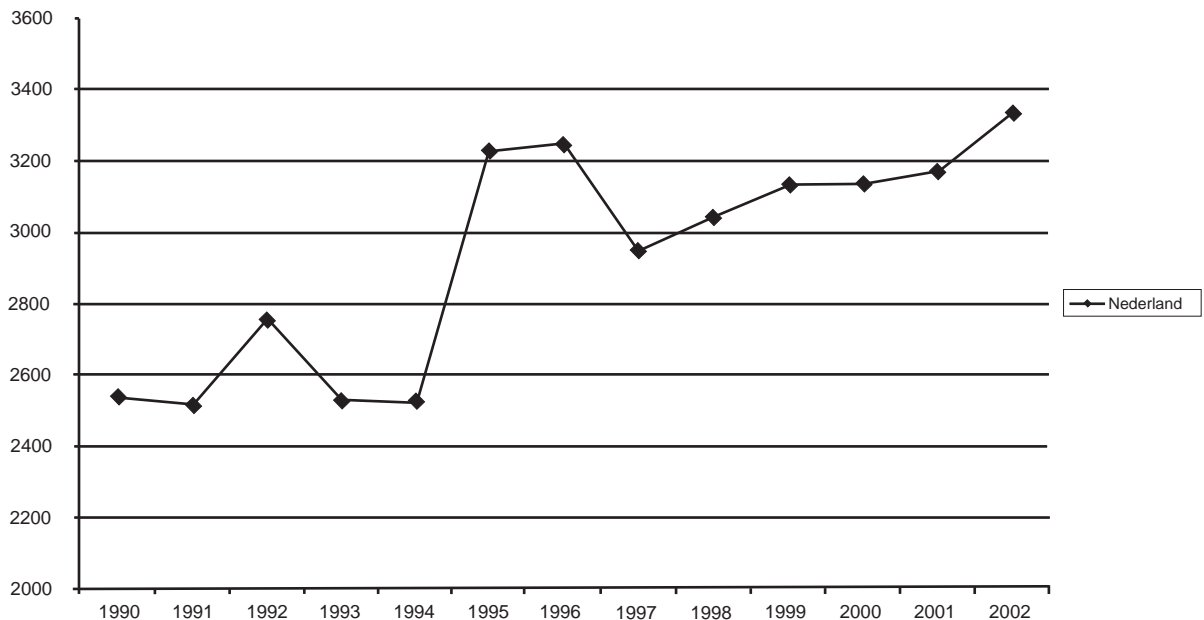
Sinds de Herijking van het buitenlands beleid in het eerste 'Paarse Kabinet' (1994-1998) heeft Nederland

*Het is voor een CDA-minister op de post van Ontwikkelingssamenwerking in een kabinet van rechtse signatuur, met de VVD op oorlogspad tegen ontwikkelingssamenwerking, niet eenvoudig te overleven. Een evaluatie van Agnes van Ardenne's beleid.*

zich gecommitteerd aan een hulppercantage van 0,8% van het bruto nationaal produkt (BNP). Daarmee ligt het boven de in 1970 in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties afgesproken norm, maar duidelijk onder het gemiddelde van de jaren tachtig, toen Nederland gemiddeld 1,0% van het BNP gaf. Met Noorwegen, Denemarken, Zweden en Luxemburg behoort Nederland wel tot de groep van vijf die als enige de internationale norm halen. Op de *Financing for Development*-top van maart 2002 in Monterrey (Mexico) heeft Nederland bovendien officieel herhaald dat het aan deze 0,8% vast zal houden.

Dit alles betekent niet dat de begroting voor ontwikkelingssamenwerking een 'heilig huisje' is, wél dat zij is ingebed in een serie internationale afspraken en toezeggingen. Ontwikkelingssamenwerking valt echter niet buiten de bezuinigingen, zoals weleens wordt gesteld.<sup>3</sup> De bezuinigingen op de OS-begroting zijn echter omzichtiger en subtieler en ze gaan gepaard met een poging de 0,8%-norm te handhaven. Zo vielen in 2003 niet alleen de uitgaven voor officiële ontwikkelingshulp licht terug (van 3.823 miljoen naar 3.769 miljoen euro), maar moest Van Ardenne ook ruim 250 miljoen euro meer betalen aan kwijtschelding van exportkredieten. Deze kwijtschelding staat ook voor 2004, nu voor ruim 500 miljoen euro, op haar begroting (13,3% van de totale officiële hulp).

Nederland: Officiële ontwikkelingshulp (1990-2002)  
(in miljoenen dollars)



De toerekening van de kwijtschelding van deze schulden kan om verscheidene redenen gekenschetst worden als een ordinaire bezuiniging. In de eerste plaats worden er door exporterende bedrijven bij het aangaan van deze exportkredieten verzekeringspremies betaald, die dit instrument – ook volgens richtlijnen van de Europese Raad – kostendekkend zouden moeten maken. Daarenboven brengt het Ministerie van Financiën het volle bedrag bij Ontwikkelingssamenwerking in rekening (rente op rente op rente), terwijl de bedrijven maar ten dele (minus eigen risico van 5 of 10%) zijn gecompenseerd. Ten slotte moet een deel van deze schulden zeker geschaard worden onder het begrip 'odious debts', d.w.z. schulden aangegaan met corrupte dictators als Abacha van Nigeria en Mobutu Sese Seko van Congo.<sup>4</sup> Over dit alles is geen helderheid te verkrijgen, omdat het Ministerie van Financiën weigert gegevens beschikbaar te stellen over betrokken landen (en bedrijven).

De Inspectiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (IOB) kritiseerde in een recent evaluatierapport over de schuldenproblemen van ontwikkelingslanden het gebrek aan helderheid over toedeling van de kwijtschelding aan het ontwikkelingsbudget.<sup>5</sup> Van Ardenne heeft geprobeerd deze klip te omzeilen en zich uit deze discussie te redden door bij het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO om advies te vragen, omdat de richtlijnen van de DAC over hoe omtrent deze schulden moet worden gerapporteerd niet helder zijn. Met het ant-

woord zal de minister niet blij geweest zijn, want dat luidde dat Nederland op dit moment rapporteerde volgens bestaande praktijk, maar tevens werd opgemerkt dat in die praktijk geen rekening werd gehouden met de betaalde verzekeringspremies.<sup>6</sup>

Een tweede bezuiniging waar de minister voor is gesteld, is de ophoging van haar bijdrage aan de opvang van asielzoekers in Nederland. Ondanks een sterke terugloop van het aantal asielzoekers werd deze bijdrage in 2003 en 2004 met ruim 100 miljoen naar 194 miljoen euro verhoogd. Deze bezuinigingen gaan nagenoeg geheel ten koste van de bilaterale hulp. De hulp via particuliere organisaties ligt voor een groot deel vast in subsidie-overeenkomsten en stijgt de komende jaren. De hulp via internationale instellingen ligt eveneens voor een deel vast vanwege verplichte lidmaatschapsbijdragen, wat wil zeggen dat alleen in de vrijwillige bijdragen kan worden geschrapt. De korting daarop loopt dit jaar op tot 55 miljoen euro, waarbij vooral het stopzetten van de Nederlandse bijdrage aan de vrouwenorganisatie UNIFEM, ook op hoog VN-niveau wrevel heeft gewekt.<sup>7</sup> Het bilaterale deel ontvangt in 2004 bijna 500 miljoen, in 2005 ruim 750 miljoen en in 2006 bijna 840 miljoen euro minder dan in 2002 nog gepland. Dat wekte weer boosheid op de Nederlandse ambassades in de hulpontvangende landen, die hun afspraken geheel moesten herzien.

**Tabel 1** De Nederlandse uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking: 2002-2004 (in miljoenen euro).

	2002	2003	2004
<b>Officiële ontwikkelingshulp</b>	3.823,6	3.769,6	3.810,8
<i>Waarvan:</i>			
Bilaterale samenwerking	1.114,0	876,0	691,0
Via internationale instellingen	899,3	834,3	874,9
Via particuliere instellingen	627,2	740,2	745,1
Samenwerking met bedrijfsleven	137,4	201,9	208,0
Opvang asielzoekers	89,5	194,4	194,4
Schuldkwijtschelding exportkredieten	285,3	539,6	506,6
<b>Overige uitgaven</b>	121,6	133,0	134,1
<i>Waarvan:</i>			
Samenwerking met bedrijfsleven	48,6	53,1	52,3

Bij dit alles komt dat Nederland thans binnen de OESO geldt als warm voorstander van herziening van de criteria voor wat als officiële ontwikkelingshulp mag gelden en wat niet. In het verleden was de Nederlandse positie hier juist terughoudend, om andere landen, met kleine hulpbudgetten, niet de kans te geven hun budget kunstmatig op te voeren. Zo bepleit Nederland thans een aantal uitgaven op het terrein van vrede en veiligheid, alsmede bijdragen aan het *Clean Development Mechanism*, onder de officiële ontwikkelingshulp (ODA) te brengen. Er liggen andere voorstellen, bijv. om de belastingaftrek van particuliere giften mee te laten tellen of op een andere manier het schenkingspercentage van leningen te berekenen. Het uiteindelijk effect van deze wijzigingen zal kunnen zijn dat ontwikkelingslanden op papier veel meer hulp ontvangen, maar in de praktijk veel minder.

### Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek

Zoals haar voorgangster, werd ook Agnes van Ardenne geconfronteerd met een Interdepartementaal Beleidsonderzoek. Bij Herfkens betrof het de particuliere ontwikkelingssamenwerking en de uitzending van deskundigen. Er was toen zware kritiek op de kwaliteit van de rapporten. Nu was er al aan het begin het nodige getouwtrek omtrent de taakopdracht van de IBO-werkgroep. Financiën, dat het initiatief heeft bij dit type van beleidsonderzoeken, wilde een op de *effectiviteit* van de hulp gerichte vraagstelling, Buitenlandse Zaken zette in op *beleidscoherentie*, ook met

andere beleidsterreinen. Het vermoeden bestond dat Financiën dit onderzoek wilde gebruiken om verdere bezuinigingen op de OS-begroting mogelijk te maken. Uiteindelijk rolde een halfslachtig compromis uit de bus, waarin beide elementen in de vraagstelling werden opgenomen.<sup>8</sup> Het is dan ook niet verwonderlijk dat er in het rapport ruim aandacht wordt besteed aan de ontwikkelingshulp en vooral de verdeling over diverse kanalen, en nauwelijks aan beleidscoherentie. Het laatste blijft steken in een enkele plichtmatige verwijzing naar het Europese landbouwbeleid.

De belangrijkste aanbeveling van de werkgroep is dat de hulp via *internationale organisaties* sterk opgevoerd zou moeten worden. De argumentatie daarvoor is tweeledig. Allereerst wordt gesteld dat Nederland in verhouding tot andere donoren relatief weinig multilaterale hulp geeft. 'Zelfs het Italië van Berlusconi geeft meer van zijn begroting aan multilaterale hulp,' zo werd door werkgroepleden gesteld. Deze redenering deugt echter niet. De relatieve omvang van de Nederlandse multilaterale hulp zou moeten worden vergeleken met die van andere relatief grote donoren (Noorwegen, Zweden, Luxemburg en Denemarken). Als een land immers een relatief kleine donor is, een laag percentage van zijn BNP geeft, dan drukken de *verplichte bijdragen* aan de EU, de Wereldbank en de VN-instellingen zeer zwaar op de ontwikkelingsbegroting. Bij een relatief gezien uiterst kleine donor als Italië gaat zodoende meer dan 70% van de begroting naar internationale instellingen. Alleen bij de vijf donoren die boven de 0,7%-norm zitten, geldt die zware druk niet. Vanuit die analyse is Nederland, een

eind na Denemarken overigens, juist een grote contribuant aan de internationale organisaties, met grote vrijwillige bijdragen die nauwelijks verhoogd kunnen worden, gezien de kwaliteit van de VN-organisaties. In absolute zin komt Nederland wat betreft de grootte van de bijdragen aan internationale ontwikkelingsorganisaties op de zevende plaats, bij de VN-instellingen zelfs op de vierde. Hetzelfde geldt in omgekeerde zin voor het particuliere kanaal: als de verplichte bijdragen slechts in geringe mate drukken op de begroting, is er veel ruimte om hulp via particuliere organisaties te besteden.<sup>9</sup>

De tweede redenering van de werkgroep was dat *multilaterale hulp* in principe *beter functioneert*. Versnippering en overlap zouden worden voorkomen bij het geven van hulp via de multilaterale organisaties. De beheerslast zou kunnen dalen. Er zouden in die organisaties meer mogelijkheden zijn tot kennisbundeling en tot schaalvoordelen, waardoor internationale organisaties over meer kennis zouden beschikken dan individuele donoren. Dat klinkt plausibel, maar het staat wel erg ver van de realiteit. Zo is de beheerslast van de meeste VN-organisaties excessief hoog, is er juist dáár ook sprake van grote versnippering en veelal ook van een groot gebrek aan kennis. Voorts blijken VN-organisaties in de praktijk dikwijls veel toegelijker en minder in staat tot het uitoefenen van druk dan bilaterale donoren. Men moet zich bovendien afvragen of het – gezien de grote hoeveelheid foutieve beleidsadviezen in het verleden – wel wenselijk is als een enkele grote organisatie als de Wereldbank een nog groter monopolie op beleidsadvisering zou krijgen dan zij nu al heeft.

Dat de IBO-werkgroep tot bovengenoemde redenering is gekomen, kan worden verklaard uit het feit dat zij selectief geplukt heeft uit een heel kleine serie evaluaties van programma's en organisaties. Zo zijn er geen evaluaties bekeken van de internationale instellingen, alleen van de EU. De grote hoeveelheid evaluaties van de bilaterale hulp is slechts in zeer geringe mate meegenomen. Uit de grote serie van evaluaties van de medefinancieringsorganisaties is slechts uit het hoofdrapport een enkele zin gehaald. Dit uiterst zwakke onderdeel van het IBO-rapport is gebaseerd op een onderzoek naar evaluaties van ontwikkelingshulp dat uitermate fragmentarisch is en bovendien evaluaties van multilaterale instellingen nauwelijks meeneemt.<sup>10</sup> Als kers op de taart werd van de Wereldbank nog een econometrische studie gevraagd om uit te rekenen hoe de Nederlandse hulp het meest effectief kan worden ingezet. De publikaties en berekeningsmethoden van de groep die dit soort studies uitvoert, zijn via kritieken in internationale publikaties inmiddels naar de prullenbak verwezen,<sup>11</sup> maar dat is de werkgroep blijkbaar ontgaan.

### 'Aan elkaar verplicht'

Minister Van Ardenne vond blijkbaar dat ze in hoog tempo op deze IBO diende te antwoorden, want zij forceerde haar ambtenaren tot het schrijven van een nota in de twee maanden van de afgelopen zomer. De nota met de titel *Aan elkaar verplicht*<sup>12</sup> draagt dan ook de tekenen van grote haast. De nota is uitermate vaag, de doelstellingen krijgen weinig toelichting, terwijl de cijfermatige onderbouwing ontbreekt. Weliswaar wordt in het derde hoofdstuk een 'op weg naar 2015' gepresenteerd, maar dat is niet meer dan een beperkte samenvatting van de Millennium-doelstellingen, zoals die door de internationale gemeenschap op het terrein van ontwikkeling in 2000 zijn aanvaard. Waar de (Nederlandse) ontwikkelingssamenwerking in 2015 zou moeten staan – daarover ontbreekt in *Aan elkaar verplicht* een duidelijke visie.

In de nota worden zes beleidsaccenten gezet: 1 het streven naar een geïntegreerd buitenlands beleid; 2 het streven naar coherentie van beleid; 3 de doelstelling van duurzame ontwikkeling; 4 de belofte het bedrijfsleven meer bij de hulp te betrekken; 5 de nadruk op Afrika; en 6 het streven naar een regionale benadering. De accenten op een geïntegreerd buitenlands beleid en coherentie van beleid komen van de vorige regeringen. Het punt van coherentie van beleid wordt door Van Ardenne even strijdbaar ingevuld als door haar voorganger, gezien bijvoorbeeld haar herhaalde kritiek op de nadelige gevolgen voor ontwikkelingslanden van het Europese landbouwbeleid. Wat betreft het geïntegreerd buitenlands beleid is er de innovatie van een *Stabiliteitsfonds*, waarvoor in de komende jaren bijna 100 miljoen euro wordt uitgetrokken. Het fonds moet 'snel en flexibel' activiteiten ondersteunen op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. Hiervoor probeert de minister onder andere een verruiming van de DAC-normen te verkrijgen.

Nieuw is ook de aandacht voor het milieu, in het bijzonder voor milieu en water, zaken die onder Herfkens van de agenda verdwenen waren. Tevens vervult de minister de belofte aan de Kamer om veel meer middelen voor het lager onderwijs uit te trekken, tot 15% van het OS-budget.<sup>13</sup> Daarnaast zijn er extra middelen beschikbaar voor bedrijfslevenprogramma's. Daarmee sluit Van Ardenne aan op oude CDA-wensen die al door minister De Koning werden geuit, maar toen (ook?) al tot teleurstelling leidden.<sup>14</sup> Opnieuw is er géén duidelijk plan hoe het bedrijfsleven beter bij de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking betrokken kan worden, zonder alleen te mikken op het betalen van exportorders. Zo is er niet gekeken naar succesvolle programma's op dit terrein bij andere donoren.

Wat nadrukkelijk ontbreekt tussen de zes beleids-

accenten en vier prioritaire thema's, is een beleidsaccent 'armoede'. Weliswaar wordt plichtmatig herhaald dat duurzame armoedebestrijding de hoofddoelstelling vormt van het Nederlandse beleid, maar iedere analyse vanuit het armoede-perspectief ontbreekt. In de beleidsaccenten en de prioritaire thema's proef je in een enkel geval dat er een zeker idee bestaat over wat armoede is en hoe het bestreden kan worden, maar het wordt nergens geëxpliciteerd, laat staan uitgewerkt. De 'armoede van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid' duurt op dit vlak voort.<sup>15</sup>

Hoog in het vaandel van de minister staat het idee van partnerschap. 'Van ownership naar partnership' noemde ze dat in haar eigen notitie naar aanleiding van de landenkeuze van Herfkens in 1999.<sup>16</sup> Daarin stelde Van Ardenne al dat een themagewijze aanpak niet meer werkte, mede omdat er samengewerkt zou moeten worden met diverse, publieke en private partners. Ze stelde toen een soort matrix voor, waar per groep van landen de diverse instrumenten, hulpmiddelen en organisaties in kaart zouden moeten worden gebracht. Niet meer het 'ownership' van de hulpontvangende landen zelf, d.w.z. het idee dat zij zelf het beheer over de programma's zouden moeten hebben, maar de samenwerking, het 'partnership', zou voorop moeten staan. In de nieuwe nota is het begrip verder uitgewerkt ('partnerschap is attitude, werkwijze en middel'), waarbij de partnerschappen in de bilaterale en internationale samenwerking en in Nederland zelf worden aangeduid. Het blijft echter allemaal erg vaag. Wat betekent die 'wederzijdsheid' dan bijvoorbeeld ten aanzien van 'good donorship'? Aan welke regels wil Nederland zich wat dit betreft binden? Wat verwacht het daarvoor van de partners? Het zijn maar een paar van de vragen die onbeantwoord blijven.

In totaal heeft de minister in 2004 maar zo'n 100 miljoen euro beschikbaar voor beleidsverschuivingen, maar dat loopt op tot ruim 500 miljoen euro in 2006. Het grootste deel daarvan is bestemd voor lager onderwijs in ontwikkelingslanden. De verschuiving van kanaalkeuze die het document aangeeft, is ten faveure van het bilaterale kanaal, terwijl de multilaterale hulp daalt en de hulp via particuliere organisaties gelijk blijft. Daarmee gooit de minister de allerbelangrijkste aanbeveling van het IBO-rapport in de prullenbak. Ook de aanbevolen verdubbeling van het bedrijfslevenprogramma neemt de minister niet over. Een kaap omzeild en een klip overgeslagen.

## Afrika

Nederland geeft 'uit solidariteit maar ook uit wederzijds belang' Afrika 'een centrale plek in het buitenlands beleid, inclusief ontwikkelingssamenwerking,' zo stelt de nota. Minstens de helft van de bilaterale

hulp zal naar Afrika gaan. Dat speciale accent, al aangekondigd in de notitie van het kamerlid Van Ardenne, is ook in korte tijd uitgedrukt in drie nota's en notities. Allereerst was daar een algemene *Afrika-notitie* 'Sterke Mensen, Zwakke Staten',<sup>17</sup> vervolgens notities over de *Hoorn van Afrika* en het *Grote-Merengebied*.

Het is in feite onmogelijk één nota voor één beleid ten aanzien van Sub-Sahara Afrika te schrijven. Bijna noodzakelijkerwijs blijft deze vaag en algemeen. Met die opmerking vooraf moet toch worden geconstateerd dat er in de nota geprobeerd wordt te differentiëren naar typen van landen en dat de Nederlandse prioriteiten helder zijn benoemd. Die prioriteiten zijn: vrede en veiligheid; het bevorderen van goed bestuur en goed beleid; het investeren in mensen (reproductieve gezondheidszorg, HIV/AIDS en onderwijs); het bevorderen van 'pro-poor growth' via het stimuleren van het Afrikaanse bedrijfsleven en van duurzame ontwikkeling.

Wat zich bij dit type van nota's wrekt, is dat er blijkbaar altijd het idee is dat we van nul starten en dat anderen er niet actief zijn. Zo ontbreekt een terugblik op de Nederlandse ontwikkelingsinspanningen in de afgelopen decennia en de lessen die daaruit geleerd zijn, laat staan een wat breder analyse van hulpeffectiviteit op dit continent. Eveneens ontbreekt een beschouwing waar Nederland nu precies staat in verhouding tot andere in deze landen actieve donoren. Het is dan onduidelijk waarom Nederland nu juist deze beleidsprioriteiten gekozen heeft, en waar de Nederlandse 'niche' precies is. Uitwerking van deze nog zeer algemene notities blijft dus nodig. Nederland heeft als één van de weinige donoren geen landenbeleidsdocumenten, een 'levend' en ieder jaar bijgesteld document, dat het veel beter mogelijk zal maken het beleid te evalueren en te monitoren.

Minister Van Ardenne heeft haar grote belangstelling en aandacht voor Afrika inmiddels al uitgedrukt in een flinke serie bezoeken, ook met de vorige minister van Buitenlandse Zaken; bovendien staat een bezoek aan Afrika met de nieuwe minister Bot gepland. Tevens heeft zij actief geprobeerd te bemiddelen in het langslappende conflict in Soedan.

## Landenkeuze

Minister Van Ardenne startte wat betreft de landenkeuze iets voorzichtiger dan haar voorgangster Herfkens, die in haar eerste interviews en debatten met de Kamer direct al aangaf niet te weten aan hoeveel landen Nederland nu precies hulp gaf: 'Het zijn er 63, zeggen de ambtenaren. Volgens mij zitten we boven de tachtig.' Dat aantal was onder twee regeerperiodes-Pronk sterk uitgebreid tot uiteindelijk 119 hulpont-



vangende landen. Een derde van de landen kreeg zeer kleine bedragen; 78 landen ontvingen in 1997 elk meer dan een miljoen gulden.<sup>18</sup> Herfkens stelde dat zij met managementproblemen en bezuinigingen te kampen had, waardoor zij gedwongen was bilaterale hulp-programma's drastisch te herzien. Van 119 (of 78) landen naar 20 – dat was het streven. De eerste serie selectiecriteria betrof de behoefte aan hulp (in het bijzonder de mate van armoede), de tweede serie de relatie met het hulpontvangend land, door de minister teruggeduceerd naar het criterium van 'good governance'.<sup>19</sup> Na de selectie bleven vraagtekens, allereerst over landen met forse mensenrechtenschendingen (zoals Pakistan, Jemen en Zimbabwe) en landen in oorlog (Ethiopië en Eritrea). Daarnaast waren er landen met een veel hoger inkomen dan het criterium toeliet: Zuid-Afrika, maar ook 'the minister's darling', Macedonië (lid van de Nederlandse kiesgroep van de Wereldbank). Uiteindelijk bleef Herfkens steken op 22 landen (plus Suriname), maar doordat er ook nog *thema-landen* waren, was het uiteindelijk aantal hulp-ontvangers toch bijna zestig.

In *Aan elkaar verplicht* berichtte Van Ardenne dat dertien landen van de lijst zouden verdwijnen. Ze voegde de lijst van 22 partnerlanden en die van 27 landen die hulp kregen uit het programma voor Goed Bestuur, Mensenrechten en Vrede, eerst bij elkaar ('de overeenkomst tussen de lijsten is groter dan het verschil'). Op basis van de criteria armoede (bovengrens van \$ 865), goed bestuur en beleid (Wereldbank CPIA-lijst),<sup>20</sup> de hulpbehoefte en argumenten van buitenlands beleid (Egypte, Palestijnse Gebieden, kies-groepleden in IMF en Wereldbank) kwam uiteindelijk een lijst van 36 landen tot stand, waarvan veertien in Sub-Sahara Afrika, zeven in Oost-Europa, vijf in Latijns-Amerika, vier in Zuid-Azië, drie in het Mid-den-Oosten, twee in Zuidoost-Azië en één in het Verre Oosten. Afvallers waren een aantal relatief rijke landen (zeven stuks, zoals Brazilië en Peru), landen met slecht bestuur (drie, waaronder Zimbabwe) en landen met een klein Nederlands programma (nog eens drie, waaronder Bhutan). Daarnaast verdween India, omdat het zelf de hulprelatie met Nederland zou hebben opgezegd, en kwam Afghanistan erbij.

De Tweede Kamer achtte bij het notaoverleg de toelichting onvoldoende en vroeg om een nadere onderbouwing, die de minister op 12 december 2003 naar de Kamer stuurde. Wat betreft de hantering van de criteria voegde deze brief niets toe, alleen werd per land een beschouwing gepresenteerd. De nieuwe lijst leverde verder nauwelijks debat op, alleen het schrij-lings afvoeren van India, waar Nederland al veertig jaar als donor actief is, leidde tot notities van ontwik-kelingsorganisaties, waarin het teloorgaan van kennis en ervaring werd betreurd.

## Conclusies

Het is voor een CDA-minister op Ontwikkelingssamenwerking in een kabinet van rechtse signatuur, met een VVD op het oorlogspad tegen ontwikkelingssamenwerking,<sup>21</sup> niet gemakkelijk te overleven. Agnes van Ardenne wil zich graag profileren met haar Afrika-beleid, door te bewijzen dat ze de Nederlandse inspanningen accuraat evalueert en door aan te tonen dat 'hulp werkt'. Het belette haar in het kamerdebat met VVD-woordvoester Hirsi Ali in november en december 2003 al om te verwijzen naar de vele (alleen al door de IOB bijna 300) evaluatie-rapporten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Het aantonen dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking *niet* is mislukt, zal immers juist een prestatie van deze minister moeten worden. Het probleem daarbij is dat die effectiviteit *moeilijk aantoonbaar* zal zijn bij het ontbreken van heldere landenbeleidsplan-nen, die het meten van voortgang mogelijk maken.<sup>22</sup>

In dat politieke klimaat moest de minister al forse bezuinigingen aanvaarden – en er zullen de komende jaren meer kapers dan Zalm bij de klippen wachten. Deze bezuinigingen hebben Van Ardenne een stuk van haar geloofwaardigheid gekost binnen haar eigen apparaat. Wat betreft haar draagvlak zijn er nog de nodige klippen te nemen, waarbij de belangrijkste zal zijn hoe het verder moet met de medefinanciering van de particuliere ontwikkelingsorganisaties. Daar vaart de minister tussen de VVD als Skylla op de ene en de ontwikkelingsorganisaties als Charybdis op de andere klip. Om te overleven zal deze minister de stuurmans-kunst en sluwheid van Odysseus nodig hebben. ■

## Noten

- 1 Trouw, 18 juli 2002.
- 2 Voor een overzicht zie mijn artikel: 'Van wervelwind tot nachtkars?: Vier jaar Eveline Herfkens op Ontwikkelingssamenwerking', in: *Internationale Spectator*, april 2002, blz. 191-198.
- 3 Zo lijkt ook Alfred van Staden in zijn column in het decembernummer 2003 van de *Internationale Spectator* (blz. 577-578) met het door hem geconstateerde verschil tussen de behandeling van de defensie- en de ontwikkelingsbegroting te willen stellen dat de tweede 'onaan-tastbaar' is.
- 4 Zo schold in 2002 Nederland 304 miljoen euro kwijt aan Congo. De recente discussie over 'odious debts' startte begin jaren negentig rondom de schulden die door Marcos op de Filipijnen waren aangegaan. Zie over 'odious debts' o.a. het rapport van Joseph Hanlon, *Illegitimate debts: understanding the issues*, Oslo: Norwegian Church Aid, 2002; verder de websites [www.odiousdebts.com](http://www.odiousdebts.com) en [www.jubileenederland.nl](http://www.jubileenederland.nl)
- 5 IOB, *Nederlands schuldverlichtingsbeleid (1990-1999)*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, december 2002, blz. 145-147 & 151.
- 6 Zie de op 13 februari 2004 naar de Kamer gestuurde briefwisseling.

- 7 Overigens valt er, gezien de geweldige versplintering en inefficiëntie in de VN-hulp, wel degelijk iets voor deze maatregel te zeggen.
- 8 *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking*, Eindrapport van de Werkgroep Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking, Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2002-2003, nr.1, oktober 2003.
- 9 Ook op dit punt zijn de DAC-rapporten door de werkgroep verkeerd gelezen, want zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat Noorwegen, Zwitserland en de Verenigde Staten géén bijdragen via particuliere organisaties laten lopen, waar in feite deze en andere landen daarover niet rapporteren, omdat dat veelal veel te complex is. De werkgroep stelt dan eenvoudigweg dat Nederland wél veel uitgeeft via dit kanaal.
- 10 *Lessen uit evaluatiestudies van het Nederlandse OS-beleid van de afgelopen jaren*, Stichting JIN, april 2003. Zo wordt niet duidelijk gemaakt hoe tot een inventarisatie van alle evaluatiestudies is gekomen en hoe er uit de honderden uiteindelijk ruim twintig voor nadere bestudering zijn gekozen. Van internationale organisaties zijn alleen drie evaluaties van het EU-programma meegenomen. Ten onrechte worden twee nota's over multilateraal beleid als evaluaties meegenomen.
- 11 Zie o.a.: H. Hansen & F. Tarp, 'Aid effectiveness disputed', in: F. Tarp (red.) *Foreign Aid and Development – Lessons learnt and directions for the future*, Londen: Routledge, 2000; H. Hansen & F. Tarp, 'Aid and growth regressions', in: *Journal of Development Economics*, jrg. 64, 2001, blz. 547-570; R. Lensink & H. White, *Assessing Aid: A Manifesto for Aid in the 21st Century?* Note based on contributions made to the authors to a discussion of *Assessing Aid* at DGIS, The Hague, 2000 (ook gepubliceerd in *Journal of International Development*, jrg. 12, no. 3, blz. 399-412).
- 12 *Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 234, oktober 2003.
- 13 Een kritiek die men daarop zou kunnen hebben, is dat Nederland weinig expertise heeft op dit gebied, deze hulp in hoge mate 'fungibel' is (en dan weet je uiteindelijk niet waaraan je het werkelijk uitgeeft) en dat dit een terrein is van 'crowding in' van alle donoren (en dan ontbreekt toegevoegde waarde).
- 14 De Koning betoonde zich uiteindelijk uitermate teleurgesteld over de reacties die hij van de zijde van het bedrijfsleven had gekregen. Er was 'vrijwel geen enkel initiatief' voorgelegd en er waren 'geen plannen gepresenteerd'. Hij concludeerde: 'Ik vind dat het bedrijfsleven daarmee – althans tot op zekere hoogte – zijn recht op kritiek op het ontwikkelingsbeleid in belangrijke mate heeft verspeeld.' Het Nederlandse bedrijfsleven zou te veel zijn aandacht richten op de Nederlandse hulp ter stimulering van zijn export en te weinig kijken naar wat multilaterale organisaties te bieden hadden. Bovendien zou het te weinig aandacht geven aan de nazorg van leveranties en samenwerkingsrelaties met bedrijven in de Derde Wereld. Rede 'Nederlandse ontwikkelingshulp en export' voor de 24e Jaarbeurs van het Oosten op 18 september 1980, *IS-Informatie*, nr. 17. Zo riep minister Van Ardenne het bedrijfsleven nu op tot een 'partnership against poverty' (SMO conferentie, 3 november 2003).
- 15 Tekenend daarvoor is ook de *reactie* van de minister op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (brief 17 juni 2003) over 'Pro-Poor Growth', waaraan ieder idee over een mogelijke speciale Nederlandse inzet, kritiek of instemming met andere donoren vanuit een Nederlandse visie of welke vorm van originaliteit ook ontbreekt.
- 16 A. van Ardenne, *Horizon 2000+: Van Ownership naar Partnership*, Den Haag: CDA-Tweede-Kamerfractie, juli 1999.
- 17 *Sterke Mensen, Zwakke Staten: Het Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika ten zuiden van de Sahara in meerjarig perspectief*, Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29 237, oktober 2003.
- 18 Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 - V, nr. 8, 5 november 1998. Al vanaf 1968 probeerden verscheidene ministers voor Ontwikkelingssamenwerking het aantal hulpontvangende landen terug te dringen door 'concentratie'- of 'programma'-landen aan te wijzen. De DAC-cijfers van 1997 gaven overigens aan, dat het 131 landen waren waaraan Nederland hulp gaf.
- 19 Daarbij gaat het in de eerste plaats om een inschatting van het huidige Nederlandse programma: wat zijn de sterke en zwakke kanten daarvan, is er verbetering zichtbaar, kan de Nederlandse hulp een bijzondere bijdrage leveren? De minister heeft dat onder haar eerste criterium ondergebracht.
- 20 CPIA = Country Policy and Institutional Assessment.
- 21 Zie daarvoor de kamerdebatten in november en december 2003 met de VVD-woordvoerder ontwikkelingssamenwerking Hirsj Ali en publikaties in het *Financieel Dagblad* en de *Telegraaf*.
- 22 Het ministerie heeft weliswaar een waarderingssysteem ingevoerd, dat vanaf dit jaar actief is, maar dat is op zijn best een *monitorings*-instrument gebaseerd op subjectieve oordelen.

#### Over de auteur

DR PAUL HOEBINK is werkzaam bij het Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN) van de Katholieke Universiteit Nijmegen.